



Labyrinthe

13 | 2002
Numéro 13

Du plan communal au plan régional de la ville d'Alger (1931-1948)

Zohra Hakimi



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/labyrinthe/1493>
DOI : 10.4000/labyrinthe.1493
ISSN : 1950-6031

Éditeur

Hermann

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2002
Pagination : 131-136

Référence électronique

Zohra Hakimi, « Du plan communal au plan régional de la ville d'Alger (1931-1948) », *Labyrinthe* [En ligne], 13 | 2002, mis en ligne le 25 février 2007, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/labyrinthe/1493> ; DOI : 10.4000/labyrinthe.1493

Ce document a été généré automatiquement le 22 avril 2019.

Propriété intellectuelle

*Du plan communal au plan régional de la ville d'Alger (1931-1948)**

Zohra Hakimi

- 1 Au lendemain de la conquête de 1830, les premiers édiles algérois se trouvent en présence d'une petite ville indigène, pittoresque, étagée sur les flancs d'une colline dominant un panorama remarquable. Les programmes des municipalités s'inspirent de cette situation tout en préparant la construction d'une métropole moderne¹. La ville européenne sera construite au coup par coup, suivant les besoins du moment, déterminant ainsi la configuration de la future capitale algérienne. En réalité, les municipalités algéroises interviennent peu dans le développement de la ville d'Alger entre la conquête et la fin des années 1920 ; ce développement est en fait principalement dû aux services de l'État et surtout à l'initiative privée.
- 2 L'autorité supérieure en métropole établit en 1920 un document d'orientation urbanistique. Ce document a pour but de sensibiliser les hauts fonctionnaires d'Algérie à la nécessité d'établir un plan d'aménagement, par des recommandations et des approches théoriques développées à l'occasion de l'exposition de la *cité reconstituée*². Alger sera donc le lieu de mise en pratique de ces doctrines alors que la loi Cornudet³ vient d'être votée.
- 3 C'est sous la municipalité Charles Brunel, maire d'Alger à partir de 1929, qu'est approuvé le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la ville d'Alger (PAEE). Le conseil municipal d'Alger l'examine et donne son accord lors de la séance du 4 avril 1930.
- 4 René Danger, auteur du PAEE d'Alger, précise qu'un plan d'aménagement et d'extension n'est pas un plan de réalisation ; il donne simplement des directives pour le développement de la ville. Toute la partie extension doit procéder progressivement de l'évolution spontanée de la population.
- 5 Les PAEE, porteurs de nouvelles conceptions urbaines, sont plus des projets théoriques que des plans d'aménagement, mais ils représentent un moment fondateur dans l'élaboration de la ville contemporaine. Ils donnent à voir une nouvelle représentation de la ville, une image, projection de l'avenir. Les opérations qui y sont inscrites ne sont réalisées que petit à petit, en fonction des possibilités financières de la collectivité

intéressée. En attendant, l'objet du projet d'aménagement est de préserver, au moyen des servitudes qu'il impose, la possibilité de ces opérations : la municipalité prend ainsi des options pour se laisser une liberté d'action. Du côté de la ville neuve à construire, le PAEE amorce l'Alger future appelée à s'étendre sur toute la banlieue. L'élaboration du Plan a permis en effet de savoir où et comment devait se faire l'extension de l'agglomération algéroise. De ce fait, il est uniquement nommé plan d'aménagement d'Alger, tandis que l'extension réelle de la ville sera l'affaire du plan régional, établi en accord avec les communes avoisinantes. Quant à l'embellissement, il s'agit de projets architecturaux et urbains devant être réalisés dans un esprit « d'harmonie et de continuité » par rapport aux réalisations existantes.

- 6 Mais le PAEE doit faire l'objet d'une enquête publique. Klein sera nommé rapporteur. Le rapport, rendu par celui-ci en juin 1930, fait état de nombreuses protestations⁴. Le Plan apparaît surtout insuffisant aux yeux des urbanistes, car il englobe uniquement la commune d'Alger et non toute l'agglomération. Notamment, la substitution d'un plan régional au plan de la commune d'Alger est demandée.
- 7 Ce sont encore les délais d'approbation des révisions successives du PAEE qui contribueront à amenuiser les possibilités de mise en œuvre. Devant l'impossibilité de réaliser les alignements inscrits dans le plan initial, l'administration municipale va charger le service des travaux communaux (section de l'urbanisme) de procéder à une étude des modifications à apporter au plan initial conformément aux suggestions de la commission supérieure⁵.
- 8 C'est à cette époque que l'on se rend compte que la commune constitue souvent un cadre trop étroit pour l'urbanisme, et qu'il faut envisager les grandes agglomérations dans leur ensemble. C'est du fait de cette prise de conscience que la loi du 14 mai 1932 est votée, dans le but d'établir un projet d'aménagement de la région parisienne, loi dont les dispositions sont renforcées par deux décrets-lois du 2 juillet 1935. Cette procédure est généralisée ensuite à l'ensemble du territoire national par un troisième décret-loi du 25 juillet 1935 qui institue les plans régionaux d'urbanisme.
- 9 Or, la municipalité Brunel avait déjà lancé en 1930 avec la commande du PAEE l'étude d'un plan régional. Ce dernier est confié à l'architecte-urbaniste Henri Prost qui s'assurera la collaboration de Maurice Rotival⁶. Fut-ce pour l'État une manière d'anticiper la loi de 1935 : voir son application sur un chantier particulier, à Alger, ville coloniale ?
- 10 Pour Alger, le travail sur le plan régional est lancé presque en même temps que le PAEE ; la commande est passée en 1930. Henri Prost a travaillé dès 1923 sur l'aménagement de la région de Nice ; il travaille sur le plan régional d'Alger en même temps que sur celui de la région parisienne. D'après le décret qui sera publié en 1935, le projet régional doit être étudié et établi sous la direction d'un comité régional qui comprend notamment les préfets intéressés, les conseillers généraux, les maires, des représentations des commissions départementales d'aménagement, des comités d'hygiène, des comités des sites et des hommes de l'art.
- 11 Le premier travail qu'ils effectuent est une enquête préalable très détaillée. Issu de cette enquête, le programme du plan régional défini par Henri Prost vise ainsi à ordonner les circulations pour atténuer l'extension en largeur et faciliter l'accès aux coteaux supérieurs. Il vise également à ordonner les constructions sur le territoire des communes de l'agglomération, comme il a été fait pour la ville d'Alger. Ce plan prévoit aussi la création de cités nouvelles pour les travailleurs algériens, ainsi que la préservation des

principaux sites et vues panoramiques et la préservation d'espaces ouverts. Sont envisagés aussi le réaménagement du port et de ses abords en fonction de la construction d'une nouvelle gare maritime, et la création d'un réseau routier nouveau, devant rendre la circulation plus facile sur ce site accidenté⁷.

- 12 L'objectif du plan régional est aussi de favoriser la création d'un service permanent d'urbanisme. Dès 1933, la ville d'Alger, comprenant la nécessité de continuer les études d'urbanisme sur le territoire des communes limitrophes qui constituent sa banlieue, crée un service du plan régional de la ville d'Alger. Celui-ci est chargé d'établir, sous la direction de Prost et de Rotival, un plan de coordination portant sur quatorze communes⁸. C'est avec le décret du 6 novembre 1937 que la région algéroise est constituée. Elle comprend, outre les quatorze communes du précédent plan régional, quatre communes supplémentaires (Maison-Blanche, Birkadem, Ouled-Fayet et Zéralda). Le comité régional, prévu par l'article 2 du décret-loi du 25 juillet 1935 sur les plans régionaux, est constitué par arrêté préfectoral du 4 avril 1938.
- 13 En deux ans, le comité régional procède à l'établissement du projet régional d'urbanisme qui comporte un plan directeur et un programme. Ces documents définissent les grandes voies à conserver, à créer ou à modifier, les espaces libres à maintenir ou à développer, les zones dont le genre d'occupation doit être spécialisé et les installations d'intérêt général et d'hygiène publique.
- 14 L'article 1^{er} du décret loi sur les plans régionaux est très général et justifie la constitution de groupements d'urbanisme pour des raisons très variées ; c'est pourquoi on y emploie successivement les mots « banlieue », « région », « intérêts communs », « continuité », « caractère », etc.
- 15 Le plan régional doit compléter et renouveler l'œuvre des plans communaux d'aménagement. Ces plans communaux ont ordonné les propriétés dans la commune, le plan régional doit ordonner les communes dans la région. Il s'agit de répartir de manière équilibrée la population sur les diverses parties de la région. L'idée d'établir un plan national est déjà présente à l'époque, mais son établissement aurait retardé les mesures urgentes à prendre. La situation est alors telle qu'il paraît urgent de lutter contre la concentration de la population et des industries, pour des raisons politiques, économiques, sociales, voire même militaires. Partant de là, il ne s'agit pas d'étendre la ville mais plutôt de l'améliorer et de coordonner son urbanisme.
- 16 De ce point de vue, la situation algérienne est à rapprocher de la loi du 14 mars 1932 sur l'aménagement de la région parisienne qui marque un tournant dans l'histoire de l'urbanisme français. L'Angleterre avait précédé la France en ce domaine, avec le *Town Planning Act* de 1909, puis le *Town and Country Planning Act* de 1932. La première de ces lois ne concernait que l'aménagement des villes ; la seconde concernait à la fois l'aménagement des villes et celui des campagnes. Si l'on entre dans le détail, à côté de cette différence essentielle que l'on retrouve en France entre le plan d'aménagement régional et le plan d'aménagement communal, beaucoup d'autres différences apparaissent qui montrent jusqu'à quel point le premier est indispensable et sert d'ossature au second. Le PAEE n'est qu'une première étape.
- 17 Deux notions émergent ainsi : d'abord, l'organisation des agglomérations par un réseau d'équipements territoriaux régionaux, ensuite, une échelle tissulaire intermédiaire inédite, qui répond aux nouvelles exigences démographiques, hygiéniques, institutionnelles et comportementales des sociétés de masse, mais qui continue

d'accueillir une forme de *contextualité* sous les noms de quartiers nouveaux ou de quartiers d'extension, de cités-jardins, de villes nouvelles. Alger a posé le problème de l'irréductibilité de deux types urbains. D'une part, dans le deuxième rectificatif du PAEE établi en 1933, la ville ancienne est laissée à part, et l'on comprend qu'il faut dissocier ville ancienne et ville moderne, même si un système de circulation est mis en place pour les unir. Autrement dit, le PAEE d'Alger a permis de relier les deux formations tout en gardant à chacune son caractère spécifique, c'est en cela que l'on peut dire qu'il a été novateur. D'autre part, étant donné que René Danger a travaillé sur le PAEE en même temps que Prost sur le plan d'aménagement régional (PAR), le premier étant partie intégrante du second, le système de circulation a permis à la fois de relier les deux entités l'une à l'autre tout en les connectant avec les réseaux techniques à l'échelle de la région et du territoire.

- 18 Alors que l'on assiste, entre le PAEE et le PAR, à un déplacement d'échelle de l'agglomération à la région, les médiateurs de la ville changent, de René Danger à Henri Prost. Entre 1930 et 1936 les bases de l'urbanisme algérois sont en place. Le PAEE est intégré dans le plan régional.
- 19 Le deuxième plan régional, établi par Renaud en 1942, sur la base du plan Prost, confère à la ville d'Alger son rôle de capitale avec l'étude et le lancement de grandes réalisations, de grands travaux d'assainissement, de la relation du port avec la ville, du projet de la gare maritime et ferroviaire. Alors que la crise du logement bat son plein en 1945, une troisième étude du PAR est lancée qui aboutit au plan de la région algéroise de 1948, dont Wattez et Maisonneul sont les auteurs, sur un programme élaboré par Prost.
- 20 Ainsi, pour l'établissement du plan du Groupement d'urbanisme de la région algéroise (Gura) en 1958, l'agence du plan reprend les hypothèses de base du plan d'urbanisme de 1948, qui n'est autre que la troisième étude du plan régional établi par Prost, qui lui-même intègre, à l'échelle de la région, le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension élaboré par Danger. Là encore, l'hypothèse de la longue durée du plan est vérifiée. Le PAEE constitue un fond de plan pour le plan régional. Le PAEE, avec une vue d'ensemble de la ville, est élaboré sur la base d'une approche scientifique définie par la doctrine propre à la Société française des urbanistes. Quant au plan régional, il définit la région et met en place le réseau de voirie et tente ainsi de régler les problèmes de circulation et de relations entre la ville et sa région.

NOTES

*. Zohra Hakimi est docteur en urbanisme depuis janvier 2002. Elle a soutenu une thèse intitulée *L'Architecture et l'urbanisme de la ville d'Alger entre les deux guerres : aménagement, embellissement, extension et protection* à l'université Paris VIII. Ce travail a cherché à reconnaître les spécificités de l'histoire urbaine, urbanistique et architecturale d'Alger dans ses relations avec l'espace maghrébin et avec la métropole. Lors du colloque international, *Alger, lumières sur la ville*, qui s'est déroulé à Alger du 4 au 6 mai 2002 à l'École polytechnique d'architecture et d'urbanisme d'Alger, cette thèse a fait l'objet

d'une communication intitulée : « L'Urbanisme de la ville d'Alger entre les deux guerres, de l'aménagement à l'extension » (actes en cours de publication). Le présent aperçu de recherche développe un aspect particulier de la thèse soutenue, le passage du plan communal au plan régional d'Alger.

1. Voir Maurice Maris (sous-directeur au gouvernement général de l'Algérie, secrétaire général honoraire de la mairie d'Alger), *La Réforme municipale*, Larose, Paris, 1921, dont un chapitre est consacré à l'œuvre municipale à Alger, pp. 27-34.
2. Voir les *Actes de l'exposition la cité reconstituée*, 1916.
3. La loi Cornudet, votée en 1919, modifiée en 1924, obligea les villes françaises de plus de 10 000 habitants de se doter d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension. C'est la première loi instituant la planification urbaine en France. Les aspects les plus innovants de la loi Cornudet tiennent dans l'obligation qui est faite aux grandes villes françaises d'envisager la question de leur croissance à l'échelle du territoire communal dans son ensemble, d'établir à échéance de trois ans un plan avec le concours d'un homme de l'art, et d'intégrer à ce document toute servitude hygiénique, archéologique, esthétique nécessaire à sa mise en œuvre. Alger est concernée par la loi, en tant que ville de plus de 10 000 habitants, et aussi en tant que localité présentant un caractère pittoresque – parmi les villes visées par la loi, figurent en effet « les agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique ».
4. Voir le rapport du commissaire E. Klein, 1-juin 1930, archives de la Direction d'urbanisme et de la construction et de l'habitat de la ville d'Alger ; mais aussi la brochure publiée par la ville d'Alger, *Projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension soumis à l'enquête réglementaire. Dire du XI^e groupe du syndicat commercial algérien*, Alger, Jules Carbonel, 8 mai 1930, 8 pages. Ce rapport sera publié par le *Journal général, travaux publics et bâtiments*, sous le titre : « L'enquête réglementaire sur le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension d'Alger », 13 mai 1930.
5. La commission supérieure d'aménagement et d'extension examine le dossier du PAEE d'un point de vue administratif, urbanistique et sanitaire. Elle tient un rôle essentiel dans l'avant dernière phase d'instruction du projet. L'avis favorable de la commission supérieure est suivi de la préparation d'un décret, rendu en Conseil d'État, et portant déclaration d'utilité publique.
6. Voir « L'urbanisme en Afrique du Nord », *Architecture Aujourd'hui*, numéro spécial, mars 1939.
7. « Le plan d'aménagement de la région algéroise ; un entretien avec Maurice Rotival », *Journal général travaux publics et bâtiments*, 25 avril 1933, 781.
8. Il s'agit des communes d'Alger, Saint-Eugène, Guyotville, Bouzaréa, Staouali, Chéragas, Dely-Ibrahim, El-Biar, Birmandrais, Hussein-Dey, Kouban, Maison-Carrée, Fort-de-l'Eau, Cap-Matifou.